

## CAPÍTULO SEXTO

### LA REALIDAD FEDERAL EN LATINOAMÉRICA Y SUS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Desfederalización, desnaturalización, conculcación, deformación, desvirtuamiento, debilitamiento, quebrantamiento, nominalismo... etcétera, son algunas de las expresiones que han sido utilizadas por muy amplios sectores de la doctrina de los cuatro países (y desde luego, de otros lugares) para tratar de reflejar con realismo la situación del federalismo en los distintos Estados federales de América Latina, y ello, al margen ya de que otros sectores doctrinales, lisa y llanamente, hayan certificado el óbito del sistema federal en países que, formalmente al menos, han adoptado en sus respectivas Constituciones esa forma de Estado.<sup>292</sup> A la vista de esta realidad federal, parece posible extraer una primera conclusión: los rasgos que pueden peculiarizar, en alguna medida, a los sistemas federales latinoamericanos no son la resultante de un modelo federal original y en algún grado autóctono, sino que se nos presentan más bien como la resultante de una realidad caracterizada por un largo proceso de crisis, acentuada en el pasado siglo, que ha desvirtuado los presupuestos característicos del modelo federal.

<sup>292</sup> México, que en teoría es un Estado federal, en realidad no lo ha sido, significa Cárdenas, aportando a continuación las razones en que sustenta su juicio. Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 116 de la Constitución”, *op. cit.*, nota 133, p. 1199. Y Brewer-Carías (en *Instituciones políticas y constitucionales*, *cit.*, nota 56, t. II, p. 369), refiriéndose a Venezuela, constata que la Federación venezolana durante muchos años ha encubierto a un Estado centralizado.

Vaya, sin embargo, por delante que pocos principios de organización del Estado se han visto tan sometidos a un proceso tan fuerte de degradación como el que ha sufrido el principio federal, como bien advierte un sector de la doctrina,<sup>293</sup> al menos, añadiríamos por nuestra parte, si se analiza el principio desde su significado originario y, por lo mismo, con una óptica básicamente estática.

Es lugar común hablar de la crisis del federalismo desde hace, al menos, medio siglo.<sup>294</sup> Sin embargo, no puede ignorarse que la estructura federal es fundamentalmente dinámica. El federalismo, en su esencia, entraña un equilibrio dinámico entre la unidad y la diversidad, entre las tendencias centralizadoras y las descentralizadoras y, por ello mismo, con el devenir del tiempo, su acomodo progresivo a las nuevas realidades sociales, económicas y políticas, le hace experimentar continuos ajustes. De ello da buena cuenta el paso del federalismo dual al cooperativo que se ha producido en muchos Estados federales, en los Estados Unidos muy particularmente. En el federalismo norteamericano actual, se ha dicho,<sup>295</sup> hallamos el problema formidable de la tensión entre centralización y descentralización. Quizá por todo ello, más que de crisis del federalismo haya que hablar de un proceso evolutivo que ha conducido a un nuevo federalismo, fruto de los nuevos requerimientos exigidos por esa relación en constante tensión, en permanente dialéctica, que existe entre el poder nacional, representativo de la unidad, y los poderes estatales, que simbolizan la diversidad, la heterogeneidad, en definitiva, la pluralidad ínsita a toda colectividad social y particularmente presente en todo Estado federal.

En América Latina, ciertamente, la tensión a que ha estado sometida la relación entre los distintos poderes ha sido mayor, más acusada, que en otros sistemas federales, quedando

293 Ribeiro Bastos, Celso, *Cursa...*, cit., nota 12, p. 245.

294 Recuérdese al respecto la obra de Roger Pinto, *La crise de l'État aux Etats-Unis*, París, LGDJ, 1951.

295 López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano...*, cit., nota 27, p. 417.

desequilibrada en favor del poder infinitamente más fuerte: el poder federal o nacional. El contexto histórico en que se genera el federalismo latinoamericano aporta explicaciones consistentes del porqué de esta mayor tensión y, al unísono, mayor desequilibrio. El fenómeno no es nuevo, aunque se haya ido acentuando con el devenir del tiempo. Recordemos que en su informe al Congreso Constituyente de Querétaro, cuyo fruto señero fue la Constitución de 1917, Venustiano Carranza, con notable realismo, razonaba del siguiente modo acerca del federalismo:<sup>296</sup>

Ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general, salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél.

El proceso de expansión de la órbita federal ha sido común a los cuatro sistemas federales latinoamericanos, impulsado galopantemente, como señalara Frías,<sup>297</sup> por el incremento incesante del predominio de los Ejecutivos centrales en los países del área, a lo que hay que añadir, como recuerda Bidart Campos,<sup>298</sup> que los problemas económicos han agravado la situación de las provincias en Argentina y, añadiríamos por nuestra parte, de los estados miembros de las restantes federaciones,<sup>299</sup> al debilitarlas financieramente hasta el extremo de dejarlas en una situación de precariedad y de extrema de-

296 Carranza, Venustiano, "Informe ante el Congreso Constituyente de 1916-1917". Citado por Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, cit., nota 53, p. 372.

297 Frías, Pedro José, *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 62.

298 Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1968, t. I, pp. 523 y 524.

299 En análogo sentido se pronuncia Oliveira Baracho, José Alfredo de, *Teoria geral do federalismo*, cit., nota 13, pp. 193 y 194.

pendencia financiera del poder central, convirtiendo, como afirma Oropeza<sup>300</sup> —en referencia que aun siendo hecha en el contexto venezolano puede ser, a nuestro juicio, extrapolada, quizá con algún matiz, a los restantes estados federales del área—, la autonomía e igualdad de los estados en cuanto entidades políticas en una frase vacía de toda significación.

En este somero recordatorio de las circunstancias impulsoras de la degradación del federalismo no se puede olvidar en modo alguno el abusivo recurso a la intervención federal, especialmente en Argentina y en Brasil.

Esta tendencia centrípeta del federalismo latinoamericano, siendo, como decimos, con escasas salvedades, una constante histórica, se ha acentuado en el siglo XX. Así lo subrayan Brewer<sup>301</sup> en relación a Venezuela y Ribeiro<sup>302</sup> respecto a Brasil; para este último, el modelo federal brasileño, de cuño eminentemente centralista, ha quedado en los últimos lustros de la pasada centuria consolidado.

Las reformas constitucionales y las nuevas Constituciones finiseculares no han contribuido, por lo menos en la medida necesaria, a paliar o aminorar significativamente el problema. Y ello puede sostenerse tanto respecto a la trascendente reforma constitucional argentina de 1994<sup>303</sup> como en relación a las Constituciones de Brasil de 1988 y de Venezuela de 1999. Ello no obsta para reconocer que se han dado pasos, tímidos en unos casos, más decididos en otros, hacia un federalismo de corte cooperativo, en el que los entes territo-

300 Oropeza, Ambrosio, *La nueva Constitución venezolana. 1961, cit.*, nota 38, p. 203.

301 Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales, cit.*, nota 56, t. II, p. 341.

302 Ribeiro Bastos, Celso, *Curso...*, *cit.*, nota 12, p. 274.

303 La conclusión final del estudio de Castorina de Tarquini sobre el tratamiento del federalismo en la reforma de 1994 es concluyente: “no se ha fortalecido el régimen federal” (Castorina de Tarquini, María Celia, “El régimen federal...”, *op. cit.*, nota 70, p. 368). Es cierto, sin embargo, que hay opiniones contrapuestas, como la de Hernández, para quien la reforma ha profundizado la descentralización para el Estado argentino, como fraccionamiento del poder en relación al territorio (Hernández, Antonio Ma. (h), *Federalismo, autonomía municipal...*, *cit.*, nota 98, p. 27).

riales integrantes de la Federación tengan un muy superior protagonismo en la vida de la Federación, en sintonía por lo demás con la corriente dominante del federalismo de nuestro tiempo.

En México, aunque ninguna de las frecuentes reformas constitucionales finiseculares ha tenido como objeto la modificación de las paredes maestras del sistema federal, la radicalmente nueva situación política que hoy vive México, con el fin del sistema de partido dominante y la existencia, al fin, de un auténtico pluralismo político, que no meramente nominal, ha de incidir, a nuestro modo de ver, en el proceso de fortalecimiento del federalismo que parece haberse iniciado no sin ciertas cautelas en el último decenio del pasado siglo, y del que podría ser una muestra el ya referido “Programa para un Nuevo Federalismo. 1995-2000”.

En conclusión, aunque el futuro siga siendo un tanto incierto, en América Latina parece asistirse, desde luego con distintos niveles de intensidad y fiabilidad según los diversos países, a un proceso de reversión de la tendencia centralizadora prácticamente bisecular. Al éxito final de este proceso, apenas recién iniciado, puede contribuir notablemente el hecho de que el federalismo, como destaca Valencia Carmona<sup>304</sup> en referencia a México, que creemos puede proyectarse también a Argentina y a Brasil, sigue conservando, pese a sus penosos avatares, el rango de dogma político-constitucional, en cuanto que se le considera, con toda razón, garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en la gestión administrativa de territorios tan enormemente extensos como los de los países federales del área.

Quizá el éxito de la misión exija reinventar el federalismo, como ha dicho Frías en Argentina,<sup>305</sup> afirmación que debe entenderse no sólo en un sentido de búsqueda de nuevos

304 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano...*, cit., nota 74, p. 293.

305 Frías, Pedro J., en el diario *Los Andes* de la ciudad de Mendoza, edición del 13 de marzo de 1994. Citado por Castorina de Tarquini, María Celia, “El régimen federal...”, op. cit., nota 70, p. 348.

instrumentos de mayor idoneidad en orden a lograr el adecuado equilibrio entre los niveles de gobierno federal y estatal (sin olvidar el municipal), dotando a estos últimos de una real autonomía política, lo que presupone una previa autonomía económico-financiera, sino también en el de potenciar una recíproca cooperación entre los distintos entes territoriales, caminando en la senda del federalismo de concertación y redistribuyendo las competencias con la vista puesta en la mayor eficacia en la prestación de servicios al ciudadano, lo que, a nuestro modo de ver, exige tener siempre presente el principio de subsidiariedad. Pero junto a todo lo anterior, reinventar el federalismo debe presuponer también sensibilizar el sistema federal hacia nuevas colectividades territoriales, como las regiones. La región debe ser tenida en cuenta no tanto como un nuevo nivel de gobierno, pero sí como un elemento relevante con vistas al desarrollo económico y social.<sup>306</sup>

306 Esa es, en alguna medida, la dirección seguida por el constituyente argentino en la reforma de 1994. El artículo 124 de la Constitución reformada habilita a las provincias para la creación de regiones para el desarrollo económico y social. En Brasil, de modo insistente, ciertos sectores doctrinales, encabezados por Paulo Bonavides, vienen reclamando desde tiempo atrás un federalismo de las regiones. *Cfr.*, al efecto, Bonavides, Paulo, *Reflexões: Política e Direito*, 2a. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1978. Del mismo autor, "O caminho para um federalismo das regiões", *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, núm. 65, enero-marzo de 1980.